

Cámara de Representantes

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 516 de 2016

S/C

Comisión Especial de asuntos municipales

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 10 de mayo de 2016

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Oscar De los Santos.

Miembros: Señores Representantes Sebastián Andújar, Alfredo Asti, Gabriela Barreiro, Omar Lafluf y Stella Viel.

Secretaria: Señora Graciela Morales.

Prosecretaria: Señora Adriana Cardeillac.

Asistente Técnico: Doctor Ernesto Abisab.

===II===

SEÑOR PRESIDENTE (Óscar de los Santos).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Llegó el informe de la Universidad de la República sobre la institucionalización del Congreso Nacional de Ediles y algunos aspectos vinculados al tema del reintegro de gastos. Dicha información fue enviada por correo electrónico a todos los miembros de la Comisión y propongo analizarla en la sesión ordinaria siguiente a la que recibamos al Congreso de Intendentes, que será el miércoles de la próxima semana, a la hora 14.

En la primera o la segunda sesión propusimos hacer un seguimiento de la aplicación de la ley de descentralización, que forma parte de nuestras competencias. Cuando estuvieron los representantes de la OPP nos hablaron de un aumento sustantivo de las transferencias a los municipios a través de los presupuestos departamentales. Sería importante que esta Comisión pudiera tener un mapa de cómo se distribuyen esos recursos en cada uno de los municipios. Cuando venga el Congreso de Intendentes hablaremos del acuerdo con la Comisión Sectorial de Descentralización y me gustaría conocer una proyección del destino de esos recursos, año por año.

Por otra parte, recibí un planteamiento que hago mío en el sentido de generar con la Escuela de Gobierno algunas instancias de capacitación vinculada a la profundización del proceso de descentralización, que necesita un marco teórico y práctico. Tal vez sea posible establecer una agenda de reuniones regionales con alcaldes y concejales, quizás generando también un vínculo con la OPP y el Congreso Nacional de Ediles. Pienso que hay un aspecto del rol de los ediles que debemos tratar de afinar, al margen de nuestra competencia como Comisión, que tiene que ver con el seguimiento del cumplimiento de las metas de la ley. Estas reuniones regionales, en primera instancia, y una reunión de síntesis nos permitirían hacer una puesta a punto de la aplicación de la ley no solo en términos teóricos, sino también prácticos. ¿Cuál es el impacto de la ley en su objetivo de acercar el Estado a la ciudadanía y empoderar a los gobiernos locales de sus territorios?

La secretaría podría armar una agenda de reuniones en tres o cuatro regiones; capaz que la Mesa Permanente de Concejos de Municipios es un ámbito de coordinación de estas reuniones. Reitero que podemos vincular a la OPP, porque nos puede brindar mucha información sobre cómo se materializa el proyecto de descentralización desde el punto de vista presupuestal.

Por otra parte, enviamos una nota de consulta a la facultad sobre la viabilidad del planteo de la Mesa Permanente de municipios en el sentido de tener un congreso de municipios.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Hemos recibido en nuestro despacho -creo que todos- un proyecto de evaluación de la ley de descentralización y participación ciudadana que ha emitido la Presidencia de la Cámara. Precisamente, ya hemos empezado a analizar los temas allí planteados, con la invitación a la OPP, al Congreso Nacional de Ediles -aunque con este último analizamos otros asuntos- y con la Mesa Ejecutiva del Plenario de los Municipios.

Yo leo los antecedentes y los objetivos generales del proyecto que está llevando adelante el presidente de la Cámara de Representantes -obviamente, dentro de sus competencias- y parecería que desconociera a esta Comisión y su trabajo. Pensaba que, más allá de la propuesta que está haciendo el presidente, podríamos hacer una comunicación a la Presidencia para que conozca la existencia de esta Comisión Especial de Asuntos Municipales, que tiene por lo menos dieciséis años de vida -cuento mis once años como legislador y sé que venía de antes- y fue responsable de haber trabajado en

los dos proyectos de descentralización y participación ciudadana, es decir, en el de 2008-2009 -que se terminó en 2010- y en el actual.

La señora secretaria me informa que no hubo ninguna comunicación dirigida a la Comisión como tal, más allá de lo que recibimos los legisladores. Creo necesario establecer que la Comisión está haciendo esta evaluación en cumplimiento del Reglamento de la Cámara, porque cuando se creó esta comisión especial -reitero, varias legislaturas atrás- se le dio este cometido. Por lo tanto, al haber participado en la sanción de las leyes que crearon los municipios, nos parece que debemos tener una consideración en ese sentido. Por eso propongo realizar una comunicación al presidente de la Cámara para que tenga en cuenta que existe una Comisión y que está trabajando.

Apoyo la propuesta del presidente de la Comisión -parece que estamos coordinados, pero no es así-, que algo había adelantado de como íbamos a trabajar en el futuro una vez que termináramos las reuniones en Montevideo, porque obviamente la descentralización se da en todo el país.

SEÑOR LAFLUF HEBEICH (Omar).- ¿El informe que vino de la Universidad es sobre la institucionalización del Congreso Nacional de Ediles y reintegro de gastos de las Juntas Departamentales?

SEÑOR PRESIDENTE.- Sí, y fue enviado por correo electrónico a cada diputado.

SEÑOR LAFLUF HEBEICH (Omar).- Comparto la inquietud del diputado Asti. Esta comisión especial se creó a partir de una propuesta que yo hice, en la legislatura que empezó en 2005. Precisamente, mañana voy acompañar al presidente de la Cámara a Río Negro. En la mañana se hará un trabajo con organizaciones vinculadas a políticas de frontera y en la tarde hay un análisis con el intendente, sus equipos, los ediles de la Comisión Sectorial de Descentralización, los diputados, los alcaldes y los concejales. De todos modos, comparto que esta es la comisión que tiene que ver directamente en el tema.

Con respecto al análisis de la ley sobre descentralización, creo -lo dije el otro día- que tuvimos un muy buen avance en cuanto a los recursos. Es cierto lo que plantea el presidente en cuanto a ver cuáles son los ítems que se tienen en cuenta para su distribución; creo que no son los mismos que se aplican en el caso de las intendencias con respecto a población, territorio, índice de pobreza y el inverso del PBI.

Me parece que hay que analizar en la ley el tema de las competencias y las funciones. ¿Qué reciben los municipios en cuanto a competencias y funciones que deben ejercer en sus territorios? Creo que hay de todo y que hay interpretaciones diferentes de algunas intendencias con respecto a otras. Eso es principalmente lo que se debería analizar por nuestra parte.

Por último, quiero saber si la invitación al Congreso de Intendentes fue con agenda abierta o les planteamos algunos temas.

SEÑOR PRESIDENTE.- La invitación fue abierta, pero está claro que uno de los temas centrales tiene que ver con la aplicación de la ley y el acuerdo con la Comisión Sectorial de Descentralización, respecto del cual recibimos información de la OPP.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Nosotros habíamos dicho que creíamos oportuno comenzar esta ronda con el Gobierno mientras se aprobaban a nivel de las juntas departamentales los proyectos de presupuesto y los programas para cada uno de los municipios. Por los plazos, esta instancia debe de haber finalizado; quiere decir que ahora sí -como se planteó al principio- sabemos cuáles son los recursos destinados por los literales a) y b) del artículo 19 de la Ley N° 19.272, pero nos falta saber cómo se

aplica ello con los otros recursos del artículo 18 de la ley, que es el financiamiento que hacen los propios gobiernos departamentales. Quizás, una nueva consulta a la OPP, que debe de tener la información, y obviamente al Congreso de Intendentes pueda cerrar ese panorama.

El señor diputado Lafluf planteó la necesidad de ver cuáles fueron los criterios que adoptó la Comisión Sectorial del artículo 230 de la Constitución -creo que fueron explicados por la OPP pero muy a vuelo de pájaro- para la distribución de las partidas para los municipios, porque están en juego otros temas que hacen a lo que la ley les marca como jurisdicción. Sería bueno insistir con la OPP y el Congreso de Intendentes en la clarificación de los aspectos que llevaron a la distribución por municipios en el acuerdo que se hizo en la Comisión Sectorial. El literal primero es igual para todos los municipios; el segundo literal es por esos indicadores, y el tercer literal es por el cumplimiento de determinados compromisos de gestión. Se trata del 15% restante que se tiene que distribuir el año siguiente, una vez cumplido el primer año de vigencia del presupuesto.

SEÑOR LAFLUF HEBEICH.- Corroborando lo que decía el señor diputado Asti, por ejemplo, en cuanto a la Intendencia de Río Negro, del total de las observaciones del Tribunal de Cuentas, hay seis referidas a los municipios. Abarcan desde la potestad de los municipios de referir a los recursos humanos hasta las funciones y los cometidos. Entonces, me parece que ese es el tema importante que deberíamos trabajar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Voy a hacer una pregunta al asesor jurídico.

Hay intendencias que han dado competencias especiales a los municipios. Se trata de normas departamentales. ¿Es posible, desde el punto de vista técnico y humano, hacer un relevamiento de esas competencias delegadas para hacer un estudio comparativo? La ley faculta a las intendencias a dar competencias especiales a los municipios. Eso nos permitiría establecer algunas metas en el marco de la búsqueda de acuerdos.

SEÑOR ABISAB (Ernesto).- Voy a trasladar su planteo a mi oficina, donde hay muchos más asistentes técnicos, para ver si se puede hacer ese trabajo.

El artículo 30 de la Ley N° 19.272 establece que los consejos municipales presentarán dentro de los treinta días de su instalación un proyecto de reglamento de funcionamiento. Me pareció que este tema podría plantearse en la Comisión, por lo cual realicé un relevamiento en los diferentes departamentos y encontré que, hasta la semana pasada, solamente tenían sus reglamentos Montevideo, San José y Canelones. No sé si la idea es seguir con ese relevamiento para saber si los demás departamentos han avanzado en la reglamentación o si se está pensando en otro tipo de análisis.

SEÑOR PRESIDENTE.- Desde 2009, la ley establece que las intendencias, con las juntas departamentales, podrán aprobar decretos departamentales transfiriendo competencias y facultades propias a los municipios. Entonces, junto con lo que establece la ley podríamos tener una serie de decretos departamentales otorgando competencias nuevas a los municipios, al margen de cómo estos se reglamenten a sí mismos para funcionar. Yo me refiero al marco normativo en que se pueden amparar los municipios.

GSEÑOR ABISAB (Ernesto).- Trasmitiré el pedido a la directora de la División de Asistencia Técnica y creo que no va a haber ningún inconveniente en llevar a cabo el relevamiento, en conjunto con algún otro compañero de la oficina.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- El artículo 30 refiere al funcionamiento del municipio como órgano colegiado. Esa fue la idea de quienes participamos en la redacción del artículo. Tiene que ver con algunos problemas que se presentan en el funcionamiento de los

municipios, por ejemplo, la falta de alguno de los concejales, ya que no había forma de proceder al respecto. Entonces, se estableció que se fijara el régimen de sesiones ordinarias y extraordinarias y que cuando el concejal tuviera determinada cantidad de faltas se podía convocar al suplente.

Por otra parte, como dijo la señora diputada Barreiro, las competencias surgen de los decretos departamentales, tomando como base los presupuestos enviados por la intendencia o acordados a nivel de la Junta Departamental. O sea que lo que tendríamos que hacer es el relevamiento de las normas presupuestales y los decretos departamentales para saber cuál es el panorama que existe con respecto a las asignaciones de funciones a los municipios. Esta información es muy importante para poder cruzarla con la distribución de los recursos.

SEÑOR LAFFLUF HEBEICH (Omar).- En realidad el artículo 30 es otra cosa. Refiere al funcionamiento del propio municipio, por ejemplo, qué pasa cuando falta el presidente o el alcalde.

A mi juicio, hay una gran nebulosa en cuanto a las funciones o atribuciones de los municipios y eso se entreveró más a raíz de un artículo que se votó en el presupuesto que no tuvo discusión porque venía aprobado por el Senado y se dio por bueno. Ese artículo es el argumento que toman los departamentos jurídicos de varias Intendencias -en la de Río Negro es así- y consideran que el municipio y el alcalde están sujetos a jerarquía del intendente. Entonces, en esos departamentos los alcaldes tienen las atribuciones que el intendente les delega, sin tomar en cuenta las atribuciones que otorga la ley.

SEÑOR ANDÚJAR (Sebastián).- Estoy un poco mareado con este intercambio, porque creo que se está hablando de cosas distintas. Quizás no esté bien informado. Yo creo que cada Junta Departamental hace sus decretos con su reglamentación para los municipios de cada departamento. Canelones tienen decretos mediante los que se reglamenta a sus municipios, el funcionamiento, las atribuciones, derechos y obligaciones que tienen los alcaldes y cómo deben responder.

Si cada intendencia tiene sus decretos y atribuciones, no entiendo cuál es el objetivo de reunir la información de las diecinueve intendencias, porque es potestad de cada Junta Departamental. Es una interrogante que tengo. Me parece bien si el objetivo es tomar conocimiento de cómo se está manejando cada municipio. Lo que no creo es que en este ámbito podamos hacer algo, porque reitero que es potestad de cada Junta Departamental.

SEÑORA BARREIRO (Gabriela).- Estamos hablando de dos cosas distintas. Una cosa es la reglamentación de la ley que votaron las distintas Juntas Departamentales y otra son las potestades o funciones que cada intendencia da a sus Concejos municipales, que tienen que ser votadas por las Juntas Departamentales.

Estoy de acuerdo con el planteo del señor diputado Asti en cuanto a que sería conveniente tener un relevamiento de cuáles son las potestades que tienen los municipios en los distintos departamentos, así como saber cuántos recursos vierten las intendencias a los municipios para que puedan cumplir con sus funciones.

Además, entiendo el espíritu de lo que plantea el presidente por lo que manifestaron los representantes de la Mesa de los municipios. Son preocupaciones que se dan de acuerdo al departamento y a los recursos, y lo que pidieron es que nosotros pudiéramos ayudar en ese sentido. Independientemente del fondo de inversiones que OPP vierte a los distintos municipios -nos dejaron documentación al respecto- existe preocupación en cuanto a dos departamentos que todavía no han votado el presupuesto. Por lo tanto, creo

que nos corresponde estar informados y hacer un seguimiento, porque hay una ley vigente y se debe seguir avanzando en propuestas concretas con respecto a si es necesario modificarla.

SEÑOR LAFFLUF HEBEICH (Omar).- La ley establece claramente funciones y cometidos de los municipios; no lo hace la reglamentación de las Juntas Departamentales. Lo que puede hacer el intendente es agregar funciones a las básicas que establece la ley.

Por otra parte, el señor diputado Nicolás Olivera planteó en la Comisión hacer una recopilación de información. Creo que el planteo no refería a las diecinueve intendencias, sino a las diferentes normas y ordenanzas que existen para regularizar el funcionamiento de los municipios.

SEÑOR ABISAB (Ernesto).- El señor diputado Olivera estuvo presente la semana pasada y por cuestiones de agenda de la Comisión no se pudo hablar mucho con él. Por eso, me puse en contacto con la secretaría del diputado a efectos de interiorizarme respecto del planteo que hizo en relación a realizar un compendio normativo municipal.

En la exposición de motivos el señor diputado Olivera hace referencia a solicitar un compendio de las leyes N° 19.272, que es la actual ley de descentralización, la N° 19.319, que refiere a la creación de los municipios, y la Ley Orgánica Municipal o departamental, como en varias oportunidades ha dicho el señor diputado Asti que debería llamarse. Entonces, a mí me surge la duda de cuál es el sentido de hacer un "compendio" -entre comillas-, porque en realidad se trata de tres leyes que la mayoría de los gobiernos departamentales debe tener muy presentes. Por lo tanto, consulté a su secretario y me dijo que en muchos municipios se da la particularidad de que todavía no tienen la infraestructura que corresponde, como por ejemplo computadoras.

En definitiva, consulto a los integrantes de la Comisión si les parece pertinente realizar la recopilación de estas tres normas y hacer un compendio para ser repartido, o si esa es una tarea que deberían llevar a cabo los gobiernos departamentales para brindar a cada uno de los municipios.

SEÑOR PRESIDENTE.- Este asunto lo vamos a aclarar cuando el señor diputado Olivera esté presente.

En la reunión con la OPP, ante una pregunta concreta de cómo se distribuían los recursos, cuáles eran los criterios y cómo se aplicaban los recursos en el territorio, las autoridades nos dijeron que tenían la información y la podían enviar. O sea que vamos a solicitar a dicho organismo que nos la envíe. Sabemos que hay una primera parte que corresponde a partidas fijas, una segunda parte que corresponde a los criterios de distribución y una tercera parte que refiere a recursos concursables en función de que se haya cumplido con los compromisos de gestión.

Por otro lado, aparte de la facultades que otorga la norma a los municipios, no debemos ver a la ley como algo congelado porque hay territorios que, por sus capacidades, han desarrollado otras transferencias de competencias y facultades a través del intendente y con la aprobación de la Junta Departamental. En ese sentido, me gustaría saber si la Comisión tiene la facultad de solicitar un informe de esa situación, para analizar en qué lugares se avanza más y en cuáles menos, en función de las dificultades. No estoy haciendo juicios de valor, sino que me refiero a que en algunos lugares la competencia termina con los recursos que la OPP envía a través de la intendencia y en otros, la intendencia pone más recursos o incorpora maquinaria o recursos humanos.

Además, en el marco del desarrollo local hay un aspecto que fue discutido en cuanto al concepto de la ley y que hoy está presente a la luz de algunos asuntos vinculados al cambio climático, etcétera. Me refiero al rol de los municipios en cuanto a la ley de ordenamiento territorial y planificación del territorio, ya que no está pensado exclusivamente como una máquina y un obrero que trabaja o bien alguien que recibe una computadora.

Asimismo, en las conversaciones con el Congreso de Intendentes, el Congreso Nacional de Ediles, la OPP y el Plenario de Municipios, como sabemos que existen ciertas competencias, tendemos a universalizarlas y nos manejamos como un actor en el medio de las potestades de los gobiernos departamentales. Es decir que intervenimos para hacer aportes y generar un espacio de reuniones regionales, a efectos de que la descentralización siga avanzando.

Por lo tanto, tenemos que reiterar a la OPP el pedido de la información. Además, debemos saber si la asesoría legal de la Comisión tiene la posibilidad de hacer el seguimiento legal de las competencias que las intendencias y las Juntas Departamentales dieron a los municipios aparte de las atribuciones que otorga la ley y que nos permita tener un mapa de información. A partir de esas cuestiones, armaremos una agenda de reuniones regionales con los municipios, tratando de incorporar a los intendentes y al Congreso Nacional de Ediles, para poder universalizar los avances en la aplicación de la ley.

Quizás, cuando analicemos la legislación y su aplicación no tengamos necesidad de modificar nuevamente la ley o capaz que sí. Queda mucho camino por recorrer con esta ley y pienso que podríamos ser catalizadores de su aplicación o de la universalidad del conocimiento de cómo se aplica.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- La Comisión hizo suyo el pedido del diputado Olivera y creo que la recopilación no solo abarca las tres leyes que mencionó el asesor, sino que en orden de jerarquía está primero la Constitución de la República, porque otorgó la facultad de crear los municipios o los gobiernos locales; las leyes que lo sustentaron, y algunas disposiciones de la legislación nacional que implican a los gobiernos locales, en particular la ley de presupuesto, que da a los municipios la seguridad de tener los recursos. No obstante, a partir del año 2010 puede haber referencias en alguna otra ley, por ejemplo, las vinculadas al medio ambiente, en las que, una vez creados los municipios, se reconozca la coordinación del gobierno nacional, los entes, los gobiernos departamentales y los gobiernos municipales.

Estoy totalmente de acuerdo con lo que planteó el señor presidente y creo que en la solicitud a la OPP deberíamos agregar el análisis de los recursos presupuestales de los gobiernos departamentales asignados a los municipios en los programas respectivos. Es decir, no solamente los recursos nacionales sino los que surgen de los diecisiete presupuestos departamentales. No digo diecinueve porque hay dos presupuestos que todavía no se han votado. El departamento de Lavalleja ya lo tenía previsto, por lo que seguramente se vote el presupuesto con lo que se tenía anteriormente, pero el departamento de Salto no lo tenía previsto y, al no aprobarse el nuevo presupuesto, quedó sin programas presupuestales. Esta es una de las cuestiones que planteamos a las autoridades de la OPP para saber cuál iba a ser la solución. No era competencia de las autoridades de OPP adelantar esa información, pero nos dijeron que estaba la instancia de rendición de cuentas para ajustar esos asuntos.

Creo que si esperamos a tener las normas que las Juntas Departamentales han aprobado para los municipios y los presupuestos departamentales, va a pasar mucho tiempo para satisfacer la necesidad de contar con un compendio. Por lo tanto, propongo

buscar en la normativa nacional si a partir del año 2010 hay alguna mención a los gobiernos municipales además de las que figuran en los presupuestos de 2010 y 2015.

SEÑOR PRESIDENTE.- Además, puede haber normas de carácter departamental aprobadas antes de 2010.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

——Correspondería pasar a la elección del vicepresidente.

Como no hay propuestas, queda para el orden del día de la próxima sesión.

No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.

≠